



Afrikanische Entwicklungstrends: Konkurrierende Institutionelle Arrangements für Klimapolitik: Der Fall Nigeria

Afrika ist in Bewegung! Afrikanische Staaten und Gesellschaften folgen unterschiedlichen Entwicklungspfaden. Für die einen ist Afrika der „Boom-Kontinent“ der Gegenwart. Für die anderen ist er Heimat des größten Teils der sogenannten „bottom billion“. In der A&S-Reihe „Afrikanische Entwicklungstrends“ untersuchen afrikanische und europäische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in regelmäßigen Abständen politische und wirtschaftliche Dynamiken in Afrika. Sie ziehen Bilanz und identifizieren zukünftige Herausforderungen für den Kontinent.

Zusammenfassung

Diese Stellungnahme analysiert am Beispiel Nigerias nationale Multi-Stakeholder-Prozesse im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Sie zieht Rückschlüsse, wie trotz konkurrierender Vorschläge für institutionelle Arrangements im klimapolitischen Prozess Fortschritte bei Klimawandel-Governance und institutionellen Veränderungen möglich sind. Am Beispiel Nigerias wird deutlich, wie kompliziert das Zusammenspiel mehrerer Akteure in einem Erdöl exportierenden Entwicklungsland ist, das selbst Treibhausgase ausstößt und zugleich durch den Klimawandel stark gefährdet ist. Für Nigeria ist Klimapolitik ein echtes Novum: Selten hat eine so große Gruppe von Akteuren aus allen wichtigen Bereichen der Gesellschaft gemeinsam eine derart umfassende Politik erarbeitet. Zu den Akteuren zählen das Umweltministerium, das Parlament und Bundespräsidialamt die Nigerian National Petroleum Corporation, der Privatsektor, zivilgesellschaftliche Netzwerke, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Geber und internationale Organisationen. Derzeit ist das nigerianische Umweltministerium (FMEnv) für Nigerias nationale und internationale Maßnahmen gegen den Klimawandel zuständig. Es herrscht jedoch Einigkeit darüber, dass die Steuerung von Klimaschutzmaßnahmen in Nigeria verbessert werden muss. Der politische Prozess, an dem verschiedene Akteure mit diesem Ziel beteiligt sind, hat zwei Konkurrenzvorschläge für neue institutionelle Arrangements hervorgebracht: Einrichtung (a) einer Nationalen Klimaschutzkommission, die direkt dem Bundes-

präsidialamt berichtet, und (b) einer entsprechenden Nationalen Agentur, die dem FMEnv angegliedert ist. Obgleich das Parlament den Gesetzentwurf über die Kommission gebilligt hatte, fehlte auch anderthalb Jahre später die Unterschrift des Präsidenten, und der Entwurf ging zurück an die Nationalversammlung – mit ungewissem Ausgang. Diese Uneinigkeit enthüllt Misstrauen und ein Ringen um politische Macht unter Akteuren, die das gleiche Ziel verfolgen: bessere Klima-Governance und die Stärkung interministerieller Koordination. Zwei Kernbotschaften lassen sich formulieren:

- Die vorgeschlagene Nationale Klimaschutzkommission würde wahrscheinlich die Abstimmung von Bundesministerien, Wirtschaft und Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene verbessern und die Einbindung der sechs geopolitischen Zonen Nigerias ermöglichen. Damit wäre die Kommission politisch einflussreicher als das FMEnv und würde folglich eher den Zweck erfüllen, die Klimawandel-Governance in Nigeria zu verbessern.
- Allerdings würde sie das FMEnv eines Großteils seiner Funktionen berauben. Daher wäre es ratsam, dem FMEnv im Rahmen der Kommissionsarbeit eine stärkere Position zu verleihen. So könnte sich die Kommission die in mehr als 20 Jahren vom FMEnv gesammelte institutionelle Erfahrung und Kompetenz zunutze machen. Die Verteilung der Rollen auf Kommission und FMEnv und eine genaue Definition ihrer jeweiligen Aufgaben wären damit eine entscheidende Ausgangsbasis für eine erfolgreiche Klimapolitik.

Nigeria und der Klimawandel

Nigeria ist mit 148 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste Land Afrikas. Die Hälfte seiner Bevölkerung lebt in Armut. Zudem ist Nigeria durch die Auswirkungen des Klimawandels gefährdet. Die Abhängigkeit vom Regenfeldbau, die Wüstenbildung im Norden des Landes und die Bedrohung seines Wirtschaftszentrums Lagos sowie eines Teils der Ölförderung im Nigerdelta durch den Anstieg des Meeresspiegels verdeutlichen die Klimawandelanfälligkeit des Landes und die dadurch drohenden Risiken. Nigeria ist das sechstgrößte Öl-Förderland der Welt und erwirtschaftet ca. 90 Prozent seiner Einnahmen aus dem Ölexport. Insofern nimmt der Erdölsektor eine zentrale Stellung in Nigerias Wirtschaft ein, aber er macht das Land auch zum nach Russland zweitgrößten Emittenten von Fackelgas weltweit und zum nach Südafrika zweitgrößten Emittenten von Treibhausgas des Kontinents. Trotz Strafandrohung und staatlichen Anreizen lässt sich das Abfackeln von Gas nicht eindämmen. Für die Öl-Unternehmen in Nigeria ist es billiger, Strafe zu zahlen, als eine Infrastruktur aufzubauen, mit deren Hilfe das Gas genutzt werden könnte. Der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (CDM) des Kyoto-Protokolls gibt Nigeria jedoch die Chance, das Abfackeln seines Erdgases zu reduzieren und es stattdessen nutzbar zu machen.

Nigeria ist ein aufschlussreicher Fall, der hilft, Akteurskonstellationen und ihren Einfluss auf nationale klimapolitische Prozesse und Wirkungen in einem Umfeld zu verstehen, in dem Emissionsminderung und Anpassung große Bedeutung haben. Er ist auf viele Erdöl exportierende Entwicklungsländer übertragbar.

Nigerias nationaler klimapolitischer Prozess und seine Akteure

Die seit nun mehreren Jahren laufenden Konsultationen und die Unklarheit über alternative institutionelle Arrangements für Klimapolitik in Nigeria lassen sich nur verstehen, wenn man die Rolle der wichtigsten, am klimapolitischen Prozess des Landes beteiligten Kräfte und ihre Beweggründe kennt. Aus diesem Grund wurden Experten aus Regierung, Parlament, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, dem halbstaatlichen Ölsektor und der Geberorganisationen befragt.

Für alle Umweltbelange ist prinzipiell Nigerias Umweltministerium (FMEnv) zuständig, ausgenommen Fragen, die mit Nigerias Ölindustrie zusammenhängen. Das Ministerium ist die für die Genehmigung von CDM-Projekten zuständige nationale Behörde (DNA). Die *Special Climate Change Unit* (SCCU), eine spezielle Abteilung des FMEnv, ist für die Koordinierung von Nigerias regionalen, nationalen und internationalen Klimaschutzmaßnahmen und -verpflichtungen verantwortlich. Sie koordiniert auch die Erstellung der Nationalen Berichte Nigerias zur Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC). Die SCCU koordinierte auch Nigerias Interministeriellen Ausschuss für Klimawandel. Er leistete Politikberatung, bis er 2009 in den *National Roundtable on Climate Change* (NRCC) integriert wurde. Der NRCC verfolgt einen Multi-Stakeholder-Ansatz, der alle relevanten Klimawandel-Akteure, vor allem aber Wirtschaftsorganisationen, auf einer Plattform versammeln soll.

Der SCCU stellen sich bei ihrer Arbeit mehrere Hindernisse in den Weg, etwa Nigerias ungeeigneter institutioneller Rah-

men für die Umsetzung von Klima-Projekten, das Fehlen eines Rechtsrahmens für Fragen des Klimawandels, unzureichende personelle und technische Kapazitäten und die Qualifizierung verschiedener staatlichen Behörden. Zur Überwindung dieser Hindernisse fordert die SCCU die Konsolidierung des nationalen institutionellen und rechtlichen Rahmens für Klimaschutz und schlägt die Gründung einer dem FMEnv angegliederten Agentur für Klimaschutz vor.

Die Gesetzgebung liegt in Nigeria in den Händen des Repräsentantenhauses (*House of Representatives* – HoR) und des Senats. Das HoR hat einen Ausschuss für Klimawandel, während der Senatsausschuss für Umwelt und Ökologie unter anderem das FMEnv betreffende Angelegenheiten überwacht. Zusammen bilden das HoR und der Senat die Nationalversammlung (Parlament), die die Gesetze verabschiedet. Diese werden erst mit der Unterschrift des Präsidenten rechtskräftig.

Zivilgesellschaftliche Netzwerke und NGOs betrachten sich selbst als wichtigen Motor des klimapolitischen Prozesses. Ohne ihre Lobby-, Sensibilisierungs- und Bildungsarbeit zum Thema Klimawandel für die Bevölkerung und Hauptakteure in Politik und Wirtschaft, so sagen sie, gäbe es wenig Hoffnung auf die Billigung von Klimapolitik. Den Schlüsselfiguren der Gesellschaft fehle das entsprechende Bewusstsein und Interesse. Da das FMEnv, so die zivilgesellschaftlichen Netzwerke, dem Klimawandel nicht mit der gebotenen Eile entgegentrat, haben sie das Parlament aufgefordert, Klimaschutz-Maßnahmen zu beschleunigen und die Politikreform gesetzgeberisch voranzubringen.

Nigerias Wirtschaftsvertreter verstehen sich selbst als Befürworter einer neuen staatlichen Klimapolitik: Die Wirtschaft ist der einzige Sektor, der über die nötigen Ressourcen verfügt, eine solche Politik umzusetzen. Insofern machen sie sich für einen Politik- und Rechtsrahmen stark, der stabilisierend auf die für „grüne Wirtschaftsprojekte“ benötigten Investitionen wirken soll. Dies impliziert indes keine Präferenz für die eine oder andere institutionelle Regelung. Die Regierung wiederum sieht in der Wirtschaft einen potenziellen Investor im Bereich CDM und saubere Energietechnologien. Deshalb sucht das FMEnv die Zusammenarbeit mit der Geschäftswelt, vor allem über den unlängst eingerichteten Runden Tisch (NRCC). Bislang hat der Wirtschaftssektor jedoch nur wenig vorzuweisen, wenn nach tatsächlich umgesetzten Maßnahmen gegen den Klimawandel gefragt wird. Abgesehen von ihrer Beteiligung an der Finanzierung und technischen Unterstützung eines aktuellen Leuchtturmprojekts zur Verbreitung emissionsarmer Kochherde für Arme, zeigen sich Nigerias führende Wirtschaftsvertreter für das Thema Klimawandel bisher wenig sensibel.

Der nigerianische Erdölsektor, vertreten durch die *Nigerian National Petroleum Corporation* (NNPC), spielt eine entscheidende Rolle für Nigerias sozioökonomische Entwicklung. Aus diesem Grund und wegen des offensichtlichen Zusammenhangs zwischen Ölförderung, Gasabfackelung und Klimawandel, wird Nigerias Ölsektor bei der Gestaltung einer nationalen Klimapolitik wahrscheinlich eine wichtige Rolle spielen, vor allem was finanzielle Zusagen und seine Funktion als technischer Berater im geplanten zentralen Koordinierungsgremium angeht. Die NNPC, ein von der Regierung und Ölmultis finanziell unterstütztes Joint Venture, ist für das Management der Öl- und Gasreserven Nigerias zuständig. Seit der Gründung der Gesellschaft spielt

sie eine wichtige Rolle in Nigerias UNFCCC-Delegation. So wirkte ein ehemaliger NNPC-Direktor seit der ersten Vertragsstaatenkonferenz am UNFCCC-Prozess mit. Im Laufe der Jahre ist Nigeria international durch viele NNPC-Mitarbeiter vertreten worden. Zudem ist davon auszugehen, dass die NNPC Mitglied der angedachten Nationalen Klimaschutzkommission wird. Gleich wie die institutionelle Regelung aussieht: die NNPC wird wohl eine Hauptrolle darin spielen. Schon jetzt fördert sie „grüne Wirtschaft-projekte“ und investiert in erneuerbare Energien. Des Weiteren finanziert sie Programme, die für den Klimawandel sensibilisieren und thematisiert so die Frage der Anpassung. Allerdings gibt es keine verlässlichen Daten über die tatsächlichen Ausgaben des Ölsektors für Anpassungs- und Emissionsminderungsprojekte. Mehr Klarheit herrscht dagegen über das Engagement des Ölsektors im CDM: Aktuell setzt Nigeria fünf registrierte CDM-Projekte um, drei davon beziehen sich auf das Abfackeln von Gas. Zugelassene Teilnehmer sind die NNPC oder lokale Ölgesellschaften.

Nigerias Ölsektor unterstützt also die Schaffung eines Politik- und Rechtsrahmens. Dadurch soll ein sicheres und stabiles Umfeld für Investitionen in Technologien für erneuerbare Energien und in CDM-Projekte entstehen, die von SCCU und NNPC aktiv gefördert, in Nigeria verstärkt umgesetzt werden. Mithilfe internationaler CDM-Ressourcen will der Ölsektor heimische Gasreserven nutzbar machen, die sonst ungenutzt abgefackelt würden. Insofern unterstützt er die Regierung aktiv darin, klimapolitische Fortschritte zu erzielen. Dies könnte sich als nützlich erweisen, da es weitere CDM-Projekte anzieht. Die NGOs haben jedoch Vorbehalte gegen ein Konzept, das ganz auf internationale Instrumente zur Klimafinanzierung setzt und drängen die Ölgesellschaften und die Regierung, das Abfackeln von Gas vor allem mit eigenen Mitteln einzudämmen.

Wie die zivilgesellschaftlichen Netzwerke, so sehen sich auch die internationalen und Geberorganisationen in Nigeria, z. B. das UNDP, die Weltbank, die Heinrich-Böll-Stiftung und der British Council, als Prozessmotor, da sie Schulungs- und Bildungsprogramme sowie andere klimarelevante Projekte mit dem Schwerpunkt Anpassung finanzieren. Ein Beispiel ist das vom britischen Ministerium für Internationale Entwicklung finanzierte Programm *Coalitions for Change* (C4C), das die Zusammenarbeit zwischen lokalen NGOs und Regierungsstellen unterstützt. Die Geber streben einen ergebnisorientierten, partizipativen Politikprozess an. Sie unterstützen Klimanetzwerke, andere NGOs und Regierungsbehörden bei der Umsetzung von Maßnahmen gegen den Klimawandel. Die Geber betrachten das derzeit verantwortliche FMEnv als einen für den politischen Dialog über Klimawandel unverzichtbaren Partner. Gleichwohl bemängeln sie die unzureichenden institutionellen Kapazitäten dieses Zweigs der föderalen Exekutive und seinen mangelnden Einfluss auf die allgemeine politische Agenda.

Die Akteure konzentrieren sich auf Emissionsminderung und Anpassung. Allerdings wird über Minderung lebhafter debattiert, da sie enger mit Klimafinanzierung und der umverteilenden Natur der angedachten institutionellen Arrangements verknüpft ist.

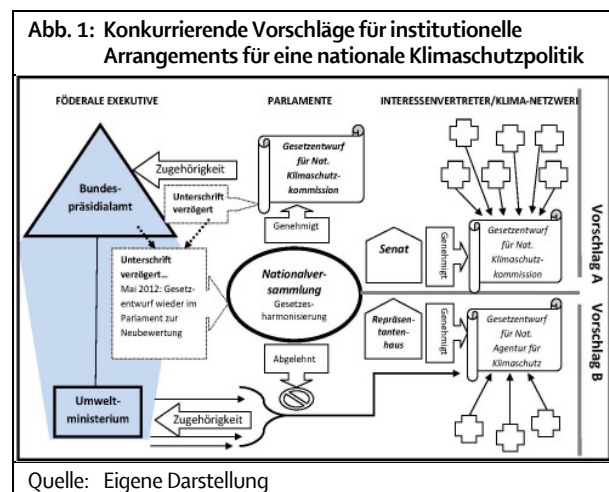
Konkurrierende institutionelle Arrangements für eine nationale Klimaschutzpolitik

Um den Kampf gegen den Klimawandel zu intensivieren, fordern die meisten Akteursgruppen die **Bildung eines**

einflussreichen zentralen Koordinierungsgremiums. 2008 wurden jedoch zwei konkurrierende institutionelle Arrangements einer nationalen Klimapolitik vorgeschlagen (Abb. 1):

Vorschlag A: Zivilgesellschaftliche Klimanetzwerke warben im Senat für die Bildung einer **Nationalen Kommission, die direkt dem Bundespräsidialamt berichtet** (siehe Abb. 1) und in der das FMEnv nur eine untergeordnete Rolle neben anderen wichtigen Ministerien der Bereiche Energie, Wissenschaft, Wasser, Finanzen und Gesundheit spielt. Nach diesem Vorschlag würde das FMEnv sein Mandat als zuständige nationale Behörde (DNA) der Kommission überlassen. Damit wäre die Kommission unter anderem für die Auszahlung von Mitteln für Klimamaßnahmen und für die Einhaltung aller Verpflichtungen gegenüber der UNFCCC verantwortlich.

Vorschlag B: Als Antwort legten dem FMEnv nahestehende Akteursnetzwerke dem Repräsentantenhaus einen Vorschlag für eine alternative institutionelle Regelung vor, der die **Gründung einer direkt dem Ministerium angegliederten Nationalen Agentur** vorsieht (siehe Abb. 1). Das hieße, den Status quo und damit das Mandat des FMEnv als DNA und seine Zuständigkeit für alle CDM-relevanten Fragen zu festigen (siehe Schattierung und unteren Teil von Abb. 1).



Aus den zwei Vorschlägen wurden zwei verschiedene Gesetzesvorlagen, die sich im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren 2009 verdingen. Damit aber nahm der Politikprozess nicht, wie geplant, Fahrt auf, sondern er geriet ins Stocken. Das Parlament setzte daraufhin einen Ausschuss ein, der die beiden Entwürfe prüfte. Im Oktober 2010 verabschiedete das Parlament den Gesetzentwurf über die Kommission (Vorschlag A) und unterstrich mit der Ablehnung der Agentur (Vorschlag B) die Notwendigkeit, dem Klimawandel höhere politische Priorität einzuräumen. Im Dezember 2010 ging der Entwurf zur Unterzeichnung an den Präsidenten, der ihn jedoch auch über ein Jahr später noch immer nicht unterschrieben hatte. Eine endgültige Entscheidung in dieser Frage steht also noch aus. Derzeit liegt der Entwurf der Nationalversammlung zur Neubewertung vor. Es ist ungewiss, ob der Präsident nach der Neubewertung durch das Parlament zustimmen wird. Daher kann die Analyse, welche Motive die Akteure antreiben, einen Einblick in die künftige Politikentwicklung geben.

Analyse der Motive und Ziele der Akteure

Hinter den konkurrierenden Konzepten der Akteure stehen ein Mangel an Vertrauen und Transparenz und ein gewisser Eigennutz. Alle Akteure bemängelten die lückenhafte Zusammenarbeit und Kommunikation. Mit Hinweis auf Treffen, von denen bestimmte Akteursgruppen ausgeschlossen waren, gaben Befragte beider Lager der jeweils anderen Seite die Schuld am stockenden Politikprozess. Insofern bezweifelten Befragte die Effektivität des Prozesses und die Bereitschaft der Beteiligten, einen Multi-Stakeholder-Ansatz zur Basis ihrer Politik zu machen. Eine Betrachtung der Frage, warum die Akteure rivalisierende institutionelle Arrangements vorschlugen, kann ihre Motive aufzeigen und helfen, mögliche institutionelle Arrangements zu identifizieren, die ihren vielfältigen Belangen und Erwartungen gerecht werden:

1. Die meisten Befragten waren sich einig, dass das FMEnv seiner Führungsaufgabe in Bezug auf Maßnahmen gegen den Klimawandel nicht gerecht geworden ist. Für einige Akteure, vor allem die NGOs, war ihre Unzufriedenheit mit den Leistungen des FMEnv der Hauptgrund, überhaupt politisch aktiv zu werden.
2. Während die Verfechter der ministeriellen Variante (Vorschlag B) kritisierten, NGOs und Parlamentarier hätten den Entwurf für die Kommission so formuliert, dass das FMEnv umgangen werde, argumentierten die Befürworter der Kommission, dies sei nötig, da das FMEnv zu lange untätig gewesen sei und die Basis für Klima-Governance verbreitert sowie der Prozess beschleunigt werden müsse.
3. Wenn der Präsident den Entwurf für die Kommission unterzeichnet, verliert das FMEnv die meisten seiner Aufgaben und damit seinen Einfluss. Der Ölsektor wird seine Schlüsselrolle und die vielversprechenden Möglichkeiten, den Gassektor in Nigeria mithilfe von CDM-Mitteln zu entwickeln, wohl behalten. Da die zivilgesellschaftlichen Klimanetzwerke in der Kommission formal vertreten sein werden, wird ihr Einfluss, wie auch der einiger Regierungsbehörden, wahrscheinlich wachsen. Überdies

wird die Kommission voraussichtlich die politische Abstimmung unter den nationalen Ministerien, der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und den sechs geopolitischen Zonen, in denen Zweigstellen geplant sind, stärken.

Weiteres Vorgehen und Ausblick

Das Ringen um Einfluss der Befürworter der beiden Gesetzesentwürfe im nigerianischen Parlament zeigt: einen verbesserten politischen und institutionellen Rahmen erreicht man nicht, indem man einfach neue institutionelle Strukturen schafft und etablierte institutionelle Pfadabhängigkeiten ignoriert.

Zudem wirkt sich der Klimawandel in politischer Hinsicht nicht nur auf die Umwelt, sondern auch auf andere Sektoren aus. Das macht aus Anpassung und Emissionsminderung ein Politikum, das sektorenübergreifend geregelt werden muss. Falls der Präsident den überprüften Gesetzentwurf für die Kommission unterzeichnet, übernimmt diese nicht nur das vorhandene Mandat des FMEnv, sondern auch übergeordnete Aufgaben. Sie wird die Klimawandel-Maßnahmen der verschiedenen Ministerien und Behörden, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft koordinieren und Mittel auszahlen. Dabei wird sie voraussichtlich einen Mehrebenenansatz verfolgen, der Nigerias sechs geopolitische Zonen einbezieht. Die Kommission wird somit das Mandat des FMEnv übernehmen und dessen Einfluss in Klimafragen schmälern. Der Klimawandel ist aber auch ein ökologisches Kernthema. Da beide Institutionen ein gemeinsames Ziel haben – bei Klimawandel-Governance und Klimaschutzmaßnahmen voranzukommen – mag der Transfer von Aufgaben akzeptabel sein. Die Kommission wäre aber gut beraten, bei ihrer Arbeit dem FMEnv mehr Einfluss zuzubilligen. Sie könnte damit von der mehr als 20-jährigen institutionellen Erfahrung und Kompetenz des FMEnv profitieren. Insofern ist eine Verteilung der Rollen auf Kommission und FMEnv, die dem Ministerium weiterhin ein angemessenes Gewicht in Umwelt- und Klimaschutzfragen einräumt, eine entscheidende Ausgangsbasis für eine erfolgreiche Politik.

Danksagung:

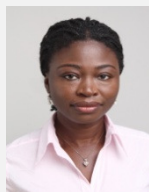
Dieser Policy Brief wurde im Rahmen des vom BMZ finanziell geförderten Leuchtturmprojekts „Klimawandel und Entwicklung“ beim Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn verfasst.

Literatur

- Koblowsky, P. (2011): Political discourse and decision making in multi-stakeholder networks: Nigeria's climate policy process as example, Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität (unveröffentlichte Abschlussarbeit)
- Okeke, D. (2004): Government efforts in environmental management in Nigeria, in: H. C. Chike et al. (Hrsg.): Management of environmental problems and hazards in Nigeria, Aldershot / Burlington: Ashgate, 189–203
- Okereke, C. / H. Bulkeley / H. Schroeder (2009): Conceptualizing climate governance beyond the international regime, in: *Global Environmental Politics* 9 (1), 58–78



Peter Koblowsky, M. A.
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Institut für Politische Wissenschaft
und Soziologie
Abteilung für Soziologie



Dr. Chinwe Ifejika Speranza
Universität Bern
Zentrum für Nachhaltige Entwicklung und
Umwelt (CDE)
Geographisches Institut (GIUB)